



Open Access Repository
www.ssoar.info

Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln

Schmidt, Ulrike

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmidt, U. (2010). *Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln*. (Wahlperiode Brandenburg, 5/35). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52676-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln

Bearbeiterin: Ulrike Schmidt

Datum: 23. Dezember 2010

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

I.	Auftrag.....	2
II.	Die landesrechtlichen Bestimmungen.....	2
III.	Verfassungsrechtliche Beschränkungen und Grenzen.....	4
	1. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.....	4
	a) Diätenurteil 1975.....	4
	b) Urteil zu parlamentarischen Funktionszulagen 2000.....	5
	2. Landesverfassungsgerichtliche Entscheidungen.....	7
	a) Hamburgisches Verfassungsgericht.....	8
	b) Thüringer Verfassungsgerichtshof.....	9
	c) Staatsgerichtshof Bremen.....	9
	3. Literaturmeinungen.....	11
	4. Sonstige Stimmen.....	12
IV.	Schlussfolgerungen für die Fraktionen des Landtags Brandenburg.....	13
	1. Bindungswirkung nach § 31 Abs. 1 BVerfGG.....	13
	a) Größe und Struktur des Parlaments.....	14
	b) Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln.....	14
	c) Änderung der Sachlage durch Zeitablauf.....	16
	2. Eigenständiger Verfassungsbereich des Landes Brandenburg.....	17
V.	Ergebnis.....	18

I. Auftrag

Gegenstand der folgenden Prüfung ist die Frage, inwieweit es zulässig ist, aus den finanziellen Mitteln, die den Fraktionen nach dem Fraktionsgesetz aus dem Landeshaushalt zugewiesen werden (Fraktionsmittel), Funktionszulagen an Fraktionsmitglieder zu zahlen. Von Interesse sind auch ggf. zu beachtende Grenzen und Voraussetzungen.

II. Die landesrechtlichen Bestimmungen

Gemäß § 5 Abs. 2 des Abgeordnetengesetzes (AbgG)¹ erhalten der Präsident des Landtags, der Vizepräsident und die Fraktionsvorsitzenden eine Amtszulage, der Präsident und die Fraktionsvorsitzenden in Höhe der jeweiligen Abgeordnetenentschädigung, der Vize-

¹ In der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Oktober 2007 (GVBl. I S. 146), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Januar 2010 (GVBl. I Nr. 3).

präsidenten in Höhe der Hälfte der Abgeordnetenentschädigung. Diese Amtzulagen (der Begriff wird synonym mit dem Begriff der Funktionszulage verwendet) werden nicht aus Mitteln der Fraktionen, sondern – wie die Entschädigung der Abgeordneten auch – unmittelbar als Bestandteil der Abgeordnetenentschädigung geleistet.

Die Diskussion über mögliche Funktionszulagen geht aber über diese ausdrücklich im Gesetz genannten Ämter hinaus. Denn im Parlament existieren weitere für die Selbstorganisation des Parlaments und ihrer Fraktionen notwendige Funktionen, wie z. B. die der stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden, der parlamentarischen Geschäftsführer, der Ausschussvorsitzenden oder auch der Arbeitskreisvorsitzenden. Sie zeichnen sich sämtlich dadurch aus, dass sie mit einem zusätzlichen Arbeitsaufwand und größerer Verantwortung verbunden sind, die über die eigentliche Mandatsausübung hinausgehen. Daher wird es vielfach für angezeigt gehalten, die Wahrnehmung auch solcher herausgehobenen Funktionen im Parlament oder in den Fraktionen finanziell besonders zu vergüten, nicht zuletzt, um die Bereitschaft zur Übernahme solcher Ämter zu fördern.

Sowohl das Abgeordnetengesetz als auch das Fraktionsgesetz (FraktG)² stehen der Gewährung von Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln nicht entgegen bzw. gestatten sie ausdrücklich. So sieht § 23 Abs. 1 Satz 3 AbgG vor, dass die Fraktionen besondere Dienste, die Abgeordnete ihnen geleistet haben, vergüten dürfen. Hierunter lässt sich im Zweifel auch die dauerhafte Gewährung von Funktionszulagen subsumieren, wenn man die Wahrnehmung solcher Ämter als besondere Dienste versteht. Außerdem werden Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln durch § 10 Abs. 3 Nr. 2 Buchst. b FraktG mittelbar für zulässig erklärt, indem dort für die Rechnungslegung der Fraktionen verlangt wird, dass auf der Ausgabenseite der Rechnung der Gliederungspunkt „Ausgaben zur Vergütung von Fraktionsmitgliedern, die in der Fraktion herausgehobene Funktionen wahrnehmen,“ aufzuführen ist.

Von den Funktionszulagen zu unterscheiden ist die Erstattung von Aufwendungen aus Mitteln der Fraktion. Sie ist gemäß § 4 Abs. 3 FraktG erlaubt für Aufwendungen, die durch die Fraktion veranlasst waren und dem Fraktionsmitglied nicht bereits durch die gesetzliche Aufwandsentschädigung für Abgeordnete abgegolten sind.

2 Vom 29. März 1994 (GVBl. I S. 86), geändert durch Gesetz vom 29. Mai 2006 (GVBl. I S. 66).

III. Verfassungsrechtliche Beschränkungen und Grenzen

Mit Funktionszulagen für Abgeordnete mit herausgehobenen parlamentarischen Ämtern hat sich das Bundesverfassungsgericht in zwei grundlegende Entscheidungen befasst, die in ihrem wesentlichen Inhalt im Folgenden dargestellt werden. Ergänzend wird kurz auf drei landesverfassungsgerichtliche Entscheidungen eingegangen, aus denen sich weitere, für die vorliegende Fragestellung interessante Aspekte ergeben. Eine Darstellung der von der Rechtsprechung aus dem Grundgesetz und insbesondere aus dem Demokratieprinzip entwickelten Grundsätze für die Alimentation der Parlamentsmitglieder ist zur Beleuchtung des rechtlichen Hintergrunds erforderlich.

1. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

a) Diätenurteil 1975

Die Grundsätze, an denen die Zahlung von Funktionszulagen zu messen ist, hat das Bundesverfassungsgericht zunächst 1975 in seinem sog. Diätenurteil³ wie folgt entwickelt:

Die Demokratie des Grundgesetzes sei eine grundsätzlich privilegienfeindliche Demokratie. Ob und in welchem Maße der Gesetzgeber in bestimmten Bereichen Differenzierungen zulassen dürfe, richte sich nach der Natur des jeweiligen Sachbereichs. Für den Sachbereich der Wahlen leitet das Gericht aus dem Demokratieprinzip ab, dass jedermann seine staatsbürgerlichen Rechte in formal möglichst gleicher Weise ausüben können soll. Dies beziehe sich nicht nur auf die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts als solchem, sondern erstrecke sich auch auf die Ausübung des Mandats. Daraus folge – so das BVerfG –, dass alle Mitglieder des Parlaments einander formal gleichgestellt seien. Gründe, die eine Differenzierung innerhalb des Status rechtfertigen könnten, ergäben sich nicht aus dem Grundgesetz. Dementsprechend gelte in Bezug auf die Mitglieder eines Parlaments ein formalisierter Gleichheitssatz, aus dem unter anderem folge, „*dass jedem Abgeordneten eine gleich hoch bemessene Entschädigung zusteht, unabhängig davon, ob die Inanspruchnahme durch die parlamentarische Tätigkeit größer oder geringer ist, ob der individuelle finanzielle Aufwand oder das berufliche Einkommen verschieden hoch ist.*“⁴

Schlussfolgerung aus diesem formalen Gleichheitssatz war, dass eine Reihe von damals im saarländischen Landtagsgesetz vorgesehenen Pauschalen, Tages- und Sitzungsgel-

3 BVerfGE 40, 296 ff. Das Gericht hatte mehrere Regelungen zum Status und zur finanziellen Ausstattung der Abgeordneten des Saarländischen Landtags zu prüfen, darunter auch die unterschiedlich hohe Entschädigung von Abgeordneten.

4 BVerfGE 40, 296 (318); siehe auch Leitsatz 2.1.

dern, Verdienstausfallentschädigungen und ähnlichen Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln für verfassungswidrig erklärt wurden und entfallen mussten, ebenso wie die „gestaffelten Diäten“ für Abgeordnete mit besonderen parlamentarischen Funktionen.⁵ Abweichend von seinem als sehr streng empfundenen Ansatz⁶ hielt das Bundesverfassungsgericht allerdings im Falle des Parlamentspräsidenten und seiner Stellvertreter eine Ausnahme von dem formalisierten Gleichheitssatz für gerechtfertigt: *„ihre angemessene Entschädigung wird dadurch mitbestimmt, dass sie an der Spitze eines obersten Verfassungsorgans stehen.“*⁷

b) Urteil zu parlamentarischen Funktionszulagen 2000

Während im Diätenurteil noch die allgemeinen Grundsätze der Abgeordnetenentschädigung im Vordergrund standen, in deren Folge auch Aussagen zu Funktionszulagen getroffen wurden, hatte sich das Bundesverfassungsgericht in einem weiteren Urteil aus dem Jahr 2000⁸ explizit mit der Frage der Zulässigkeit von Funktionszulagen zu befassen:

Nach dem damaligen Thüringer Abgeordnetengesetz erhielten neben dem Präsidenten des Landtags und seinen Stellvertretern auch die Fraktionsvorsitzenden, je nach Fraktionsgröße ein oder zwei stellvertretende Fraktionsvorsitzende, die parlamentarischen Geschäftsführer und die Ausschussvorsitzenden Funktionszulagen in gestaffelter Höhe. Das Bundesverfassungsgericht kam zu dem Ergebnis, dass neben den Funktionszulagen für den Präsidenten und seine Stellvertreter auch die Funktionszulagen für die ebenfalls besonders herausgehobenen Funktionen der Fraktionsvorsitzenden gerechtfertigt seien. Dagegen würden die Funktionszulagen für die übrigen Funktionsträger gegen den formellen Gleichheitssatz und die Freiheit des Mandats verstoßen.

Zum Recht der Selbstorganisation des Parlaments (Parlamentsautonomie) gehöre neben den Angelegenheiten der Geschäftsordnung grundsätzlich auch die Schaffung von parlamentarischen Funktionsstellen einschließlich ihrer finanziellen Ausstattung ebenso wie die Regelung des Rechts der Fraktionen.⁹ Anknüpfend an das Diätenurteil weist das Bundesverfassungsgericht jedoch darauf hin, dass die Regelungsmacht des Parlaments in eigenen Angelegenheiten begrenzt sei durch das Prinzip der repräsentativen Demokratie, wie

5 BVerfGE 40, 296 (318).

6 Vgl. z. B. BremStGH (931); Kretschmer, ZParl 2000, 787 (789); Brocker, NVwZ 2005, 895 (896).

7 BVerfGE 40, 296 (318).

8 BVerfGE 102, 224 ff.

9 BVerfGE 102, 224 (235 f.).

es in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG zum Ausdruck komme. Es gewährleiste jedem Abgeordneten die Freiheit in der Ausübung des Mandats und die Gleichheit im Status als Vertreter des ganzen Volkes. Hiermit sei es nicht vereinbar, wenn Abhängigkeiten und Hierarchien entstünden, die über das für die Arbeitsfähigkeit des Parlaments unabdingbare Maß hinausgingen. Zusätzliche Entschädigungen für einzelne Abgeordnete könnten die Entscheidungsfreiheit aller Abgeordneter beeinträchtigen, wenn durch die Schaffung solcher Zulagen die Gefahr bestünde, dass die Abgeordneten ihr parlamentarisches Handeln am Leitbild einer „Abgeordnetenlaufbahn“ und dem Erreichen einer höheren Einkommensstufe ausrichteten.¹⁰ Innerparlamentarische Einkommenshierarchien machten es erstrebenswert, parlamentarische Funktionen aus ökonomischen Gründen, unabhängig von individuellen politischen Intentionen und Überzeugungen anzustreben. Dies führe zu einer unzulässigen Beeinträchtigung des Prinzips des freien Mandats.¹¹

Zwar räumt das Bundesverfassungsgericht ein, dass die Abgeordneten in ihrem parlamentarischen Handeln ohnehin nicht uneingeschränkt frei, sondern in die Fraktionsdisziplin eingebunden seien. Dies sei aber im Hinblick auf die wichtigen Funktionen der Fraktionen im Parlament, insbesondere die Koordination der parlamentarischen Willensbildung, gerechtfertigt. Zudem werde der einzelne Abgeordnete erst dank der Unterstützung durch seine Fraktion in die Lage versetzt, überhaupt politischen Einfluss auszuüben. Diese zunehmende Abhängigkeit des einzelnen Abgeordneten von seiner politischen Gruppe werde jedoch durch die Schaffung einer Vielzahl von besonders zu entschädigenden Funktionsstellen zusätzlich so verstärkt, dass die Prinzipien der Gleichheit und der Freiheit aller Abgeordneten nicht mehr gewahrt seien.¹²

Aus alledem zieht das Bundesverfassungsgericht den Schluss, dass außer dem Präsidenten und den Vizepräsidenten nur noch die Posten der Fraktionsvorsitzenden eine so hervorgehobene Funktion haben, dass ihnen eine Funktionszulage gewährt werden könne. Zum einen werde dank der geringen Anzahl dieser Posten eine Hierarchisierung des Parlaments weitgehend vermieden, zum anderen lasse sich die Zulage in besonderem Maß mit der politischen Bedeutung der Fraktionsvorsitzenden begründen. Letzteres folge aus der politischen Bedeutung der Fraktionen selbst, die ihnen als notwendigen Einrichtungen des Verfassungslebens zukäme, sowie aus der daran gekoppelten Bedeutung und Verantwortung der Fraktionsvorsitzenden. Sie hätten nicht nur auf die Geschlossenheit ihrer je-

10 BVerfGE 102, 224 (238 f.).

11 BVerfGE 102, 224, (237 ff.).

12 BVerfGE 102, 224 (239 f., 241).

weiligen Fraktion hinzuwirken, sondern auch durch politische Vermittlung Kompromisse zu finden und parlamentarische Mehrheiten zu suchen.¹³ Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet die Fraktionsvorsitzenden auch als „*Schaltstellen der Macht im Parlament*“. Sie übernahmen Vermittlungs- und Koordinierungsaufgaben zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit (Vorsitzende der Koalitionsfraktionen) oder repräsentierten die Alternative zur Regierung und damit Handlungsoptionen und künftige Wahlmöglichkeiten (Vorsitzende der Oppositionsfraktionen). „*Von ihrem Wirken hängen in besonderer Weise das parlamentarische Leben und die öffentliche Wirkung des Parlaments als obersten Organs demokratischer Willensbildung ab*“.¹⁴

Die weiteren Funktionen (stellvertretende Fraktionsvorsitzende, parlamentarische Geschäftsführer und Ausschussvorsitzende) sah das Bundesverfassungsgericht zwar ebenfalls als bedeutend an, bei ihnen handele es sich jedoch nicht um in gleicher Weise herausgehobene Funktionen wie die der Fraktionsvorsitzenden. Daher sei das Erfordernis, aus Gründen der formellen Gleichheit die Anzahl der parlamentarischen Funktionsträger zu begrenzen, vorrangig und eine weitere Ausdehnung der Ämter mit Funktionszulage nicht zu rechtfertigen.¹⁵

Aus der Begründung des Urteils ist im Übrigen noch der Hinweis des Bundesverfassungsgerichts hervorzuheben, dass das Grundgesetz den Ländern einen eigenständigen Verfassungsbereich gewährleiste, soweit es selbst keine ausdrücklichen Vorgaben enthalte. Dementsprechend seien die Länder berechtigt, den Status und die Entschädigung des Landtagsabgeordneten selbständig zu regeln. Die Bestimmungen über den Status der Bundestagsabgeordneten in Art. 38 GG in ihrer konkreten Ausgestaltung seien daher nicht bindend, über das Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG erhielten sie aber dennoch „*in ihren essentiellen, den deutschen Parlamentarismus prägenden Grundsätzen für die Verfasstheit der Länder Bedeutung*“.¹⁶

2. Landesverfassungsgerichtliche Entscheidungen

Die folgenden Urteile zeigen, wie einzelne Landesverfassungsgerichte den vom Bundesverfassungsgericht den Ländern zugestandenen eigenständigen Verfassungsbereich mehr oder weniger ausgeschöpft haben:

13 BVerfGE 102, 224 (242)

14 BVerfGE 102, 224 (243).

15 BVerfGE 102, 224 (244 f.).

16 BVerfGE 102, 224 (234 f.).

a) Hamburgisches Verfassungsgericht

Das Hamburgische Verfassungsgericht hatte sich im Jahr 1997, also noch vor der zweiten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, mit der Zulässigkeit von Funktionszulagen zu befassen.¹⁷ In Hamburg erhielten – neben Präsident und Vizepräsidenten – die Fraktionsvorsitzenden, die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden und die Gruppensprecher eine Funktionszulage. Ferner sah das Fraktionsgesetz vor, dass die Fraktionen berechtigt sind, Mitgliedern, denen sie eine besondere Funktionen übertragen haben, ein Entgelt zu zahlen.

Das Gericht hielt sowohl die Zulagen nach dem Abgeordnetengesetz als auch die Leistung eines Entgelts für die Wahrnehmung besonderer Funktionen durch die Fraktionen für verfassungskonform. Es begründete dies mit der im Vergleich zum Grundgesetz abweichenden Verfassungslage in Hamburg. Nach Art. 13 Abs. 2 Satz 1 HVerf ist die Vereinbarkeit des Amtes eines Abgeordneten mit einer Berufstätigkeit zu gewährleisten. Aus diesem Prinzip des „Feierabendparlaments“ ergibt sich eine wesentlich geringere Entschädigung der Abgeordneten als sie bei einer Vollalimentation in einem Vollzeitparlament notwendig gewesen wäre. Wenn daher ein Abgeordneter besondere parlamentarische Funktionen wahrnehme, die seine Zeit über den üblichen Rahmen hinaus beanspruche, so folge daraus zwangsläufig, dass er neben diesem Amt eine andere berufliche Tätigkeit nicht oder jedenfalls nicht in dem Umfang ausüben könne, wie es die Höhe der Diäten unterstelle. Wegen der – seit 1975¹⁸ – gestiegenen Aufgaben und Funktionen der Fraktionen und der damit verbundenen persönlichen Inanspruchnahme der genannten Funktionsträger ergebe sich daher bei zeitgerechter Bewertung ein zwingender Grund für die Abweichung vom formalisierten Gleichheitssatz.¹⁹

Auch die zusätzlichen Entgelte für Fraktionsmitglieder mit besonderen Funktionen nach dem Fraktionsgesetz sah das Hamburgische Verfassungsgericht als verfassungsgemäß an. Dies liege in der Autonomie der Fraktionen, solange die Entgelte nur im Rahmen einer generellen parlamentarischen Zweckbindung gewährt würden, das Willkürverbot beachtet

17 HVerfG, Urteil vom 11. Juli 1997 – 1/96 –, zitiert nach juris.

18 Zeitpunkt des Diätenurteils des Bundesverfassungsgerichts.

19 HVerfG (Fn. 17), Leitsatz 2.

und die einschlägigen Haushaltsgrundsätze, einschließlich einer uneingeschränkten Transparenz, eingehalten würden.²⁰

b) Thüringer Verfassungsgerichtshof

Gegenstand des Urteils des Thüringer Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahr 2004²¹ waren besondere Aufwandspauschalen, die nach dem Thüringer Abgeordnetengesetz den parlamentarischen Geschäftsführern zustanden. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof schloss sich ausdrücklich der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts an, dass die Bedeutung der Aufgaben der parlamentarischen Geschäftsführer so hinter der der Fraktionsvorsitzenden zurücktrete, dass sie eine Ausnahme vom mandatsbedingten Gleichbehandlungsgebot im Sinne eines Aufschlags auf die Entschädigung nicht rechtfertigt.²² Dies ist kaum verwunderlich, da das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den Funktionszulagen gerade Thüringer Recht zum Gegenstand hatte. Da die Verfassung des Freistaates Thüringen keine von den maßgeblichen Bestimmungen des Grundgesetzes abweichende Regelungen enthielt, bestand insoweit auch kein Spielraum für den Gerichtshof.

c) Staatsgerichtshof Bremen

Gegenstand der Bremer Entscheidung aus dem Jahr 2004²³ war u. a. die in der Bremischen Bürgerschaft bestehende Praxis, aus den Fraktionsmitteln nicht nur den Fraktionsvorsitzenden, sondern auch jeweils zwei stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden Funktionszulagen zu zahlen.

Der Staatsgerichtshof stellte zunächst klar, dass es für die Beurteilung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit aus seiner Sicht keinen Unterschied mache, ob Funktionszulagen aufgrund des Abgeordnetengesetzes als erhöhte Diät oder aber aus den den Fraktionen vom Parlament zugewiesenen Geldleistungen gezahlt würden.²⁴ Dementsprechend legte der Staatsgerichtshof auch die vom Bundesverfassungsgerichts entwickelten strengen

20 HVerfG (Fn. 17), Leitsatz 3 und juris, Rn. 69 ff.; das Erfordernis der Transparenz sah das Gericht durch die gesetzliche Grundlage im Fraktionsgesetz und durch die Finanzkontrolle durch den Landesrechnungshof als erfüllt an. Dass nur die Gesamtsumme im Rechnungsabschluss veröffentlicht wird, hielt das Gericht angesichts der neben den sonstigen Kosten der Fraktion für solche besonderen Entgelte zur Verfügung stehenden eher geringfügigen Fraktionsmittel verfassungsrechtlich für nicht relevant.

21 ThürVerfGH, NVwZ-RR 2003, 793 ff.

22 ThürVerfGH, NVwZ-RR 2003, 793 (794).

23 BremStGH, NVwZ 2005, 929 ff.

24 BremStGH, NVwZ 2005, 929 (931).

Maßstäbe (Freiheit des Mandats und egalitär-formale Gleichheit der Abgeordneten) für die Zulässigkeit solcher Funktionszulagen zugrunde. Allerdings ließ er offen, ob er sich die „von einem gewissen ‚egalitären Rigorismus‘ geprägte Auffassung des Bundesverfassungsgerichts“ in vollem Umfang zu Eigen macht. Dies war aus seiner Sicht nicht erforderlich, da das entscheidende Charakteristikum der Bremischen Bürgerschaft darin liege, dass sie ein „Teilzeitparlament“ sei.²⁵ Im Hinblick darauf erhielten die Angeordneten eine geringere Entschädigung und seien daher neben der Parlamentsarbeit auf eine berufliche Tätigkeit angewiesen. Ebenso wie das Hamburgische Verfassungsgericht sah der Staatsgerichtshof es als gerechtfertigt an, dass der durch die Mehrarbeit als Funktionsträger bedingte Verzicht auf das berufliche Einkommen durch die Funktionszulage kompensiert werde.²⁶ Angesichts der Bedeutung der Fraktionen für die parlamentarische Arbeit, ihrer Koordinierungs-, Integrations- und Kanalisierungsfunktion seien sie für die Strukturierung der Parlamentsarbeit schlechthin unentbehrlich. Von den Fraktionen sei nachvollziehbar dargelegt worden, dass die Fülle der damit verbundenen Organisationsaufgaben von einer Person allein (dem Fraktionsvorsitzendem) nicht geleistet werden könne, sondern zwei weitere Funktionsträger für eine effektive und sachgerechte Erledigung erforderlich seien.²⁷ Bei insgesamt 83 Abgeordneten in der Bürgerschaft mit drei Fraktionen sei im Übrigen bei neun Funktionsstellen eine Gefahr der Hierarchisierung und des Laufbahndenkens bei den Abgeordneten – noch – nicht gegeben und die Freiheit und Gleichheit des Mandats nicht beeinträchtigt. Der Staatsgerichtshof Bremen macht allerdings auch deutlich, dass er einer Vergrößerung der Zahl von Funktionszulagenempfängern skeptisch gegenüber stünde.²⁸

Der Staatsgerichtshof kritisiert allerdings die fehlende Transparenz, wenn in den Rechenschaftsberichten lediglich eine Gesamtsumme ausgewiesen wird, aus der nur mittelbar Rückschlüsse auf die Zahl der bedachten Personen und den Umfang der Einzelzahlungen gezogen werden können. Der Antragsteller konnte jedoch allein darauf nicht seine Behauptung einer Rechtsverletzung stützen.²⁹

25 BremStGH, NVwZ 2005, 929 (931).

26 BremStGH, NVwZ 2005, 929 (932).

27 BremStGH, NVwZ 2005, 929 (931 f.).

28 BremStGH, NVwZ 2005, 929 (932).

29 BremStGH, NVwZ 2005, 929 (932).

3. Literaturmeinungen

In der Literatur stieß vor allem das zweite Urteil des Bundesverfassungsgerichts auf erhebliche Kritik. Es wird als wenig überzeugend³⁰ und realitätsfern³¹ bezeichnet.

Die Kritik bezieht sich etwa auf die Differenzierungen, die das Bundesverfassungsgericht zwischen den zulagenberechtigten und den nicht zulagenberechtigten Funktionsträgern vorgenommen hat. Beispielhaft wird der Vergleich zwischen den Vizepräsidenten des Parlaments und den Ausschussvorsitzenden gezogen. Die Begründung für die Zulagenberechtigung der Vizepräsidenten sei unzureichend, da sie das Schwergewicht auf die Außenrepräsentation des Verfassungsorgans Parlament lege, während die inhaltlich-fachliche Repräsentation und Koordination, die die Ausschussvorsitzenden leisteten, demgegenüber als nachrangig angesehen werde.³² Vor allem habe das Bundesverfassungsgericht sich nicht hinreichend mit der Funktion der parlamentarischen Geschäftsführer auseinandergesetzt. Ihnen komme eine herausragende Koordinationsfunktion zu, die nicht nur für den Ablauf der Parlamentsgeschäfte, sondern auch für die Durchsetzung der politischen Ziele ihrer jeweiligen Fraktion von erheblicher Bedeutung sei. Da die Fraktionsvorsitzenden die ihnen an sich obliegenden Aufgaben nicht vollumfänglich ausüben könnten, würden sie in der Praxis zu einem großen Teil von den parlamentarischen Geschäftsführern übernommen. Dass ihnen im Gegensatz zu den Fraktionsvorsitzenden oder gar den mit weit geringerer politischer Durchsetzungskraft ausgestatteten Vizepräsidenten keine Funktionszulage zugestanden werde, sei nicht nachvollziehbar.³³

Kritisiert wird in diesem Zusammenhang auch, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Argumentation unberücksichtigt lasse, dass die zusätzliche Bezahlung einer größeren Arbeitsbelastung und Verantwortung ein in den meisten gesellschaftlichen Bereichen „tief verankertes Prinzip“ sei.³⁴

Das Dogma vom formalisierten Gleichheitssatz im Parlamentsrecht³⁵ begünstige außerdem die sog. „Wahlkreiskönige“, also diejenigen Abgeordneten, die das Schwergewicht auf

30 Z. B. Hölscheidt, DVBl 2000, 1734 (1738).

31 Z. B. Hölscheidt, DVBl 2000, 1734 (1738).

32 Kretschmer, ZParl 2000, 787 (789).

33 Vgl. insgesamt zur – aus ihrer Sicht – wenig überzeugenden Differenzierung zwischen den verschiedenen Funktionsträgern Kretschmer, ZParl 2000, 787 (790); Welti, DÖV 2001, 705 (709); Hölscheidt, DVBl 2000, 1734 (1739).

34 Schmahl, AöR, Bd. 130 (2005), S. 114 (S. 138 f.); Welti, DÖV 2001, 705 (708).

35 Vgl. Kretschmer, ZParl 2000, 787 (789); Brocker, NVwZ 2005, 895 (896);

die Wahlkreisarbeit legten. Es bestehe die Gefahr, dass sie sich der arbeitsaufwendigen Facharbeit im Parlament mit der Begründung entzögen, sie müssten die Priorität ihrer Mandatstätigkeit anders setzen. Dies könnte für die Parlamente zur Folge haben, dass sie immer mehr Schwierigkeiten bekommen, Ämter und Funktionen zu besetzen und in den eigenen Reihen Fachkompetenz zu entwickeln, auszubauen und zu erhalten.³⁶

Soweit es um Funktionen in den Fraktionen gehe, wird im Übrigen darauf hingewiesen, dass es sich bei ihnen um freiwillige Zusammenschlüsse handele. Das Recht, Fraktionen zu bilden und sich zu ihnen zusammenzuschließen, folge gerade aus dem freien Mandat. Um wirksam tätig werden zu können, seien innerhalb solcher Vereinigungen und Fraktionen Arbeitsteilungen und Hierarchien notwendig, die – bis zu einem gewissen Grad – auch im Interesse der Gleichheit und Freiheit der Abgeordneten lägen.³⁷

Letztlich befürworten aber die meisten Stimmen bei aller sonstigen Kritik, dass die Zahl der zulagenberechtigten Funktionsträger zu begrenzen sei.³⁸

4. Sonstige Stimmen

Die Konferenz der Präsidenten der für die Prüfung der Rechnungsabschlüsse der Fraktionen zuständigen Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hatte bereits 1991 die Auffassung vertreten, dass es beachtliche Gründe gebe, entsprechend der Staatspraxis Funktionsträgern in den Fraktionen besondere Vergütungen aus öffentlichen Mitteln zu gewähren. Sie hielten es jedoch für angebracht, dies im Interesse der Transparenz haushaltswirksamer Entscheidungen gesetzlich zu regeln.³⁹ Die Leistung von Funktionszulagen sollten nicht in das Belieben der Fraktionen gestellt sein.⁴⁰

In ihrem Bericht vom 9. Dezember 2009 hat sich auch die vom Landtag Brandenburg eingesetzte „Unabhängige Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Weiterentwick-

36 Kretschmer, ZParl 2000, 787 (791 f.); Welti, DÖV 2001, 705 (708); s. a. Schmahl, AöR, Bd. 130 (2005), 114 (139); Röper, ZParl 2003, 419 (419).

37 Welti, DÖV 2001, 705 (707).

38 Hölscheidt, DVBl 2000, 1734 (1740); Brouck, NVwZ 2005, 895 (897); Welti, DÖV 2001, 705 (707); Schmahl, AöR, Bd. 130 (2005), 114 (141, Fn. 122); s. a. Empfehlungen der vom Landtag Schleswig-Holstein eingesetzten „Unabhängigen Sachverständigenkommission zu Fragen der Abgeordnetenentschädigung“ (sog. Benda-Kommission) vom 19. Dezember 2001, LTg-Drs. 15/1500, S. 33.

39 Hinweis im Sachverhalt bei BVerfG 102, 224 (230). Zur Transparenz der Funktionszulagen vgl. auch die die Regelung in § 33a des Niedersächsischen Abgeordnetengesetzes, siehe ferner Hölscheidt, DVBl 2000, 1734 (1742); Welti, DÖV 2001, 705 (711 f.); Schmahl, AöR, Bd. 130 (2005), 114 (145).

40 So auch Brem. LRH, Jahresbericht 1994, Bü-Drs. 13/1024 vom 28. Oktober 1994, Rn. 58 ff. (zitiert nach Röper, ZParl 2003, 419 (421, Fn. 11)).

lung des Abgeordnetengesetzes“ zur Frage der Funktionszulagen und zwar speziell solcher für parlamentarische Geschäftsführer geäußert. Sie anerkannte ausdrücklich die vielfältigen Aufgaben und den Verantwortungsbereich dieser Funktionsträger und vertrat die Auffassung, dass sich die Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts nicht ohne Weiteres auf die Verhältnisse des Landtags Brandenburg übertragen lasse. Allerdings lehnte sie die ausdrückliche Regelung einer Amtszulage im Abgeordnetengesetz unter Hinweis auf die Unterstützung mancher Geschäftsführer durch angestellte Fraktionsgeschäftsführer ab, hatte aber keine Bedenken, es auch künftig den Fraktionen zu überlassen, ob und in welcher Höhe sie aus Fraktionsmitteln eine Zulage an parlamentarische Geschäftsführer gewähren.⁴¹

IV. Schlussfolgerungen für die Fraktionen des Landtags Brandenburg

Um die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Funktionszulagen, die aus Fraktionsmitteln gezahlt werden, beurteilen zu können, stellt sich vor allem die Frage nach der Bindungswirkung der dazu ergangenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.

1. Bindungswirkung nach § 31 Abs. 1 BVerfGG

Generell gilt, dass die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts nicht nur die unmittelbar Verfahrensbeteiligten binden, sondern nach § 31 Abs. 1 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG) die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden. § 31 Abs. 1 BVerfGG setzt dabei unausgesprochen voraus, dass der Fall, der einer für eine Bindung in Betracht kommenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zugrunde liegt, mit einem anderen zu entscheidenden Fall in hohem Maß deckungsgleich ist. Es muss sich um einen in jeder wesentlichen Beziehung gleichgelagerten Fall bzw. einen echten Parallel- oder Wiederholungsfall handeln, den die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts präjudiziert. Zur Bestimmung der Reichweite der Bindungswirkung nach § 31 Abs. 1 BVerfGG ist auf die Entscheidungsformel und die sie tragenden Gründe zurückzugreifen. Tragend ist dabei derjenige Teil der Entscheidungs Begründung, der aus der Argumentation des Gerichts nicht mehr hinwegzudenken ist, ohne dass sich das im Tenor formulierte Ergebnis ändert.⁴²

41 Drs. 5/100, S. 20.

42 Vgl. z. B. BVerfG, Beschluss vom 15. März 2005 – 6 B 5/05 –, juris, Rn. 7.

Ob die Bindungswirkung in demselben Maße greift, wenn das Bundesverfassungsgericht – wie hier – als Landesverfassungsgericht tätig wird, könnte allenfalls angesichts der besonderen Bestimmung des § 72 Abs. 2 BVerfGG in Zweifel gezogen werden, die für Landesverfassungsstreitigkeiten gilt. Dies kann aber letztlich offen bleiben, da die Entscheidung über die Funktionszulagen jedenfalls mittelbar Bindungswirkung entfaltet. Zudem bezeichnet sogar das Bundesverfassungsgericht selbst einen großen Teil seiner Ausführungen als von grundsätzlicher Bedeutung.

a) Größe und Struktur des Parlaments

Die eben dargestellte Bindungswirkung könnte dadurch eingeschränkt sein, dass der Sachverhalt, wie er sich in Brandenburg darstellt, so erheblich von dem Sachverhalt, der dem zweiten bundesverfassungsgerichtlichen Urteil zugrunde lag (Thüringen), abweicht, dass man nicht von einem Parallelfall sprechen kann. So wird z. B. die Bedeutung und Arbeitsbelastung eines Funktionsträgers zu einem erheblichen Teil durch die Größe des Parlaments und seiner Fraktionen bestimmt. Vorstellbar wäre daher, dass bereits die Zahl der Abgeordneten eines Landtags so unterschiedlich hoch ist, dass nicht mehr von einem vergleichbaren Fall gesprochen werden kann.⁴³ Der konkrete Vergleich zwischen Thüringen und Brandenburg ergibt jedoch, dass dem Landtag Thüringen genauso viele Abgeordnete angehören wie dem Landtag Brandenburg (88 Abgeordnete). Auch die parlamentarischen Strukturen (Fraktionen als Untergliederungen des Parlaments, Vollzeitparlament) sind mit denen des Landtags Brandenburg ohne Weiteres vergleichbar.

Der vom Bundesverfassungsgericht entschiedene Fall ist also hinsichtlich Größe und Struktur der Parlamente in hohem Maß deckungsgleich mit der Sachlage hier in Brandenburg.

b) Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln

Ein wesentlicher Unterschied besteht jedoch darin, dass das Bundesverfassungsgericht über Funktionszulagen zu entscheiden hatte, die den jeweiligen Amtsinhabern aufgrund einer speziellen Regelung im Abgeordnetengesetz aus der „Parlamentskasse“ gewährt wurden. Grundlage für diese Zahlungen war also ein Gesetzesbeschluss des Parlaments. Die hier in Rede stehenden Zulagen werden dagegen aus den Fraktionsmitteln geleistet, die den Fraktionen für ihre parlamentarische Arbeit zur Verfügung gestellt werden. Über

43 Vgl. Hölscheidt, DVBl 2000, 1734 (1741); Schmahl, AöR, Bd. 130 (2005), 114 (142); Hellermann, ZG 2001, 177 (186).

die Verwendung der Fraktionsmittel entscheiden die Fraktionen autonom im Rahmen der rechtlichen Vorgaben des Fraktionsgesetzes. Es liegt daher nahe, ihnen auf der Grundlage der Fraktionsautonomie auch das Recht zuzubilligen, bestimmte Funktionen und Ämter, die ihnen aus organisatorischen oder anderen Gründen erforderlich erscheinen, einzurichten und den jeweiligen Personen, die diese Ämter wahrnehmen, wegen der damit verbundenen (Mehr-)Arbeit eine besondere Entschädigung zu gewähren.

Nahezu einhellig wird aber davon ausgegangen, dass die vom Bundesverfassungsgericht getroffenen Aussagen über die Gleichheit der Abgeordneten, die Freiheit des Mandats und die deshalb zu vermeidende Hierarchisierung des Parlaments und die Gefahr von Abgeordnetenlaufbahnen auch für Zulagen gelten, die aus Fraktionsmitteln gewährt werden. Dies hat bereits der Staatsgerichtshof Bremen in seiner Entscheidung zum Ausdruck gebracht, die gerade solche aus Fraktionsmitteln gewährten Zulagen zum Gegenstand hatte.⁴⁴ Auch die Literatur geht ganz überwiegend davon aus, dass für Zulagen aus Fraktionsmitteln nichts anderes gelten kann als für die gesetzlichen Zulagen für parlamentarische Funktionsstellen.⁴⁵

In seiner Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht die Begrenzung der Zulagen auf wenige Funktionsträger insbesondere mit der Gefahr der Hierarchisierung und der Entstehung von Abgeordnetenlaufbahnen begründet, die zur Folge haben können, dass die Abgeordneten sich nicht mehr frei und unabhängig entscheiden, sondern in ihre Entscheidung ökonomische und damit sachfremde Erwägungen einbeziehen. Dies widerspricht der Freiheit des Mandats. Diese Überlegungen gelten unabhängig davon, ob die Zulagen aus Fraktionsmitteln oder aber aufgrund des Abgeordnetengesetzes aus den allgemeinen Parlamentsmitteln stammen. Gleiches gilt für das Gebot der formalisierten Gleichheit der Abgeordneten, für dessen Beeinträchtigung unerheblich ist, aus welchen „Töpfen“ die Zulagen geleistet werden. Würde man nur die Zulagen nach dem Abgeordnetengesetz begrenzen, ließe sich die Begrenzung der Zulagen zudem leicht umgehen, indem durch eine entsprechende Erhöhung der Fraktionsmittel die Möglichkeiten der Fraktionen, Zulagen zu gewähren, ausdehnt und erweitert würden.

Allenfalls könnte man einwenden, bei den Fraktionen handele es sich um freiwillige Zusammenschlüsse, in denen die Abgeordneten berechtigt sein müssten, nicht nur über

44 BremStGH, NVwZ 2005, 929 (931).

45 Hölscheidt, DVBl 2000, 1734 (1741); Welti, DÖV 2001, 705 (708, 711); Hellermann, ZG 2001, 177 (187); Schmahl, AöR, Bd. 130 (2005), 114 (143); Röper, ZParl 2003, 419 (425); a. A. nur Kretschmer, ZParl 2000, 787 (795); Brocker, NVwZ 2005, 895 (896).

Fraktionsämter, sondern auch über Zulagen zu entscheiden. Das Bundesverfassungsgericht hat aber zutreffend darauf hingewiesen, dass die Abgeordneten in ihrem freien und unabhängigen parlamentarischen Handeln ohnehin schon dadurch eingeschränkt sind, dass sie in die Fraktionsdisziplin eingebunden sind. Dies sei zwar angesichts der besonderen Funktionen der Fraktionen gerechtfertigt, zumal der einzelne Abgeordnete gerade erst mit Hilfe seiner Fraktion in der Lage ist, politischen Einfluss auszuüben. Daraus muss man allerdings den Schluss ziehen, dass eine wirklich freie, unabhängige Abstimmung über Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln nicht gewährleistet werden kann. Von einer freiwilligen und unabhängigen Entscheidung eines jeden Fraktionsmitglieds über die Gewährung von Zulagen aus Fraktionsmitteln lässt sich gerade wegen der für das Funktionieren des Parlamentsbetriebs notwendigen Fraktionsdisziplin schwerlich ausgehen.

Weder die Fraktionsautonomie noch die Freiwilligkeit der Bildung von Fraktionen lassen sich daher als Argument dafür anführen, dass die Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts keine bindende Wirkung für aus Fraktionsmitteln gewährte Funktionszulagen entfaltet. Selbst eine freiwillige Entscheidung kann letztlich nicht die Gefahr ausschließen, dass es durch die Schaffung fraktionsinterner Zulagen zu einer Hierarchisierung des Parlaments bzw. der Fraktionen kommt und sich Abgeordnete bei ihren Entscheidungen an dem Leitbild einer „Abgeordnetenlaufbahn“ orientieren. Dies bleibt ein Verstoß gegen die Gleichheit der Abgeordneten und die Freiheit des Mandats, soweit der vom Bundesverfassungsgericht gezogene Rahmen überschritten wird.

c) Änderung der Sachlage durch Zeitablauf

Die Bindungswirkung des Urteils über die Funktionszulagen könnte dann eingeschränkt sein, wenn sich seither die Situation so erheblich verändert hat, dass die Annahmen des Bundesverfassungsgerichts nicht mehr in gleicher Weise zugrunde gelegt werden können. Immerhin hat auch das Bundesverfassungsgericht abweichend von seinem Diätenurteil in seiner zweiten Entscheidung den Kreis der Zulagenberechtigten um die Funktionen der Fraktionsvorsitzenden erweitert.

Es spricht indes wenig für eine Änderung der Sachlage nach nur zehn Jahren. Vielmehr zeigt gerade die vielfältige Kritik an dem Urteil, die überwiegend aus der Zeit kurz nach der Entscheidung im Jahr 2000 stammt, dass schon damals insbesondere die Funktion der parlamentarischen Geschäftsführer, was ihren Aufgaben- und Verantwortungsbereich betrifft, eine erhebliche Bedeutung für den Fraktions- und Parlamentsbetrieb hatte. Sie ist da-

her mit der heutigen Situation annähernd vergleichbar. Für die Ausschussvorsitzenden und andere Ämter dürfte nichts anderes gelten.

2. Eigenständiger Verfassungsbereich des Landes Brandenburg

Das Bundesverfassungsgericht selbst hat in seiner Entscheidung von 2000 die eigenständigen Verfassungsbereiche der Länder hervorgehoben. Sie sind berechtigt, den Status und die Entschädigung der Landtagsabgeordneten selbständig zu regeln. Sie könnten folglich in ihren Verfassungen die Bestimmungen über den Status der Abgeordneten abweichend von Art. 38 Abs. 1 GG regeln, sind aber über das Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG an die essentiellen, den deutschen Parlamentarismus prägenden Grundsätze für die Verfasstheit der Länder gebunden. Zu den Grundsätzen, die für die Entscheidung über Funktionszulagen maßgeblich sind, dürften das allgemein aus Art. 38 Abs. 1 GG entnommene Gebot der Freiheit und Unabhängigkeit des Mandats und die Gleichheit der Abgeordneten zählen, die voraussetzen, dass alle Abgeordneten die gleiche Entschädigung erhalten und Funktionszulagen auf zahlenmäßig begrenzte Spitzenpositionen zu beschränken sind. Jedenfalls soweit diese Grundsätze beachtet werden, steht es den Landesverfassungen frei, vom Grundgesetz im Einzelnen abweichende Regelungen zu treffen.⁴⁶

Zunächst ist festzuhalten, dass Gründe, wie sie in Hamburg und in Bremen angeführt worden sind (keine Vollalimentation wegen des Charakters als Teilzeitparlament), in Brandenburg nicht greifen. Der Wortlaut der brandenburgischen Verfassung enthält im Übrigen keine Anhaltspunkte, die es rechtfertigen würden, anderen als den vom Bundesverfassungsgericht akzeptierten Funktionsträgern eine Zulage zu gewähren. Speziell Art. 22 Abs. 3 Satz 1 i. V. m. Art. 56 Abs. 1 LV sind zwar nicht wortgleich mit Art. 38 Abs. 1 GG, unterscheiden sich inhaltlich im Ergebnis dennoch nicht von der grundgesetzlichen Regelung.

Auch aus Art. 60 LV, der den Abgeordneten eine angemessene, ihrer Verantwortung entsprechende und ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung garantiert, kann keine von den Grundsätzen der Freiheit und Gleichheit des Mandats, wie sie das Bundesverfassungsgericht seiner Entscheidung zugrunde gelegt hat, abweichende Verfassungslage hergeleitet werden. Die Formulierung nimmt erkennbar Bezug auf das Diätenurteil des

⁴⁶ Benda-Kommission (Fn. 38), S. 33.

Bundesverfassungsgericht (das zweite BVerfG-Urteil war zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verfassung noch nicht ergangen).⁴⁷

Die Verfassungslage in Brandenburg stellt sich nach alledem nicht anders dar als im Grundgesetz, so dass insoweit von einer Bindung an das Urteils auszugehen sein dürfte.⁴⁸

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass für nicht auszuschließende zukünftige Verfassungsstreitigkeiten über im Landtag Brandenburg gewährte Funktionszulagen das Landesverfassungsgericht zuständig wäre. Die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts für die Thüringer Regelung ergab sich nur ausnahmsweise, da bei Klageerhebung noch keine Verfassung des Freistaates Thüringen existierte und zum Zeitpunkt der Entscheidung in Thüringen noch kein Landesverfassungsgericht bestand. Das Bundesverfassungsgericht nahm diese Funktion daher subsidiär wahr und maß die Thüringer Regelung am Maßstab des Grundgesetzes. Wie das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg in einem vergleichbaren Fall entscheiden würde und wie es den eigenen Verfassungsraum des Landes gewichten würde, lässt sich letztlich nicht voraussagen.

V. Ergebnis

In einem Urteil aus dem Jahr 2000 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Zahlung von Funktionszulagen an einzelne Abgeordnete mit besonderen Funktionen nur so weit mit dem formalisierten Gleichheitssatz und der Freiheit des Mandats vereinbar ist, als die Zahl solcher zulagenberechtigten Funktionsträger auf wenige Personen im Parlament begrenzt ist. Anderenfalls bestehe die Gefahr, dass im Parlament Hierarchien und eine Art „Abgeordnetenlaufbahn“ entstehen, die dazu führen, dass die Abgeordneten bei ihren Entscheidungen nicht mehr frei sind, sondern sich von sachfremden Erwägungen leiten lassen. Am Beispiel des Thüringer Landtags waren daher die Funktionszulagen auf

47 Vgl. z. B. BVerfGE 40, 296, Leitsatz 2.2: „Die Alimentation ist so zu bemessen, dass sie ... eine Lebensführung gestattet, die der Bedeutung des Amtes angemessen ist.“

Siehe ferner BVerfGE 40, 296 (315): „Sie [Die Entschädigung] muss außerdem der Bedeutung des Amtes unter Berücksichtigung der damit verbundenen Verantwortung und Belastung und des diesem Amt im Verfassungsgefüge zukommenden Ranges gerecht werden.“

Vgl. auch Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, (Loseblatt-)Kommentar, Stand: 2007, Art. 60 Anm. 1.

48 Für eine Bindungswirkung vorbehaltlich abweichender Verfassungslage im Ergebnis auch Benda-Kommission (Fn. 38), S. 33; Röper, ZParl 2003, 419 (422); Hölscheidt, DVBl 2000, 1734 (1741), Hellermann, ZG 2001, 177 (186); a. A. Welti, DÖV 2001, 705 (710), der allein das Landesverfassungsrecht für entscheiden hält; Brocker, NVwZ 2005, 895 (896), der allerdings davorn ausgeht, dass die Entscheidung mit ihren Gründen jedenfalls indirekt auf andere Parlaments ausstrahlt; Schmah, AöR, Bd. 130 (2005), 114 (118 f.).

den Präsidenten, seine Vertreter und die Fraktionsvorsitzenden zu beschränken. Weitere Zulagen für Ausschussvorsitzende, parlamentarische Geschäftsführer und stellvertretende Fraktionsvorsitzende waren mit den Grundsätzen der Gleichheit aller Abgeordneten und der Freiheit des Mandats nicht vereinbar.

Die Entscheidung entfaltet mit ihren wesentlichen Gründen auch für den Landtag Brandenburg Bindungswirkung; sie erfasst sämtliche Funktionszulagen, unabhängig davon, ob sie nach dem Abgeordnetengesetz aus der Parlamentskasse oder aus Fraktionsmitteln geleistet werden. Allerdings verbleibt den Ländern ein eigenständiger Verfassungsbereich, innerhalb dessen sie vom Grundgesetz im Einzelnen abweichende Regelungen treffen können, solange sie die den deutschen Parlamentarismus prägenden Grundsätze wahren. Zu diesen Grundsätzen gehören das Gebot der Freiheit und Unabhängigkeit des Mandats und die Gleichheit der Abgeordneten sowie daraus folgend die Begrenzung auf wenige parlamentarische Spitzenpositionen. Der brandenburgische Verfassungsgeber hat von seinem Spielraum jedoch keinen Gebrauch gemacht.

Im Landtag Brandenburg erhalten gegenwärtig der Präsident, die Vizepräsidentin und die Fraktionsvorsitzenden eine Amtszulage nach dem Abgeordnetengesetz. Für weitere Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln dürfte nach der gegenwärtigen Rechtslage wohl kein Raum sein. Wollte man den Kreis der Funktionszulagenberechtigten gleichwohl – ohne Verfassungsänderung und unter Inkaufnahme eines deutlichen rechtlichen Risikos – erweitern,⁴⁹ wäre hierzu zumindest eine ausdrückliche einfachgesetzliche Regelung notwendig, die die Funktionsträger, denen die Fraktionen Zulagen gewähren dürfen, explizit benennt und zudem die Transparenz hinsichtlich der gewährten Zulagen dem Grunde und der Höhe nach sicherstellt.

gez. Ulrike Schmidt

49 Vgl. insoweit speziell für die Funktion des parlamentarischen Geschäftsführers, Benda-Kommission (Fn. 38), S. 34 ff., wobei die Kommission aber als Kompensation den Wegfall der Zulage für die Vizepräsidenten vorschlägt, um den Kreis der Zulagenberechtigten klein zu halten.